

Dr. E. St. Rappaport
Sędzia Sądu Najwyższego.

Uprawnienia karne władz administracyjnych.

Przedmiotem rozważań poniższych jest zagadnienie, sięgające głęboko w rdzeń stosunków prawno-społecznych odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy ono zarówno stanowiska władzy sądowej względem władzy wykonawczej w Polsce, jak i gwarancji indywidualnych obywatela polskiego w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości karzącej. Z drugiej strony jest to również zagadnienie dużej doniosłości ze stanowiska techniki kodyfikacyjnej, gdyż ściśle się wiąże z rozstrzygnięciem pytania, co do zakresu ustawy karnej, pytania, które prof. Makarewicz, referent części ogólnej przyszłego Kodeksu Karnego Polskiego, postawił, w odnośnym kwestjonariuszu, na czele zagadnień, rozważanych przez Wydział Karny Komisji Kodyfikacyjnej w styczniu r. 1920. Rzeczzone pytanie sformułował prof. Makarewicz w sposób następujący :

„Czy projekt ustawy karnej układać należy z myślą stworzenia w przyszłości osobnej ustawy karnej policyjnej?” Referent opowiedział się kategorycznie za odpowiedzią twierdzącą. Natomiast odnośna dyskusja w Wydziale Karnym Komisji Kodyfikacyjnej ujawniła niezmiernie charakterystyczną różnicę poglądów pośród członków Wydziału. Zapadła podówczas w I-szem czytaniu (większością głosów) uchwała rozstrzygała powstały spór jednostronnie; mianowicie uchwalono, że jeden powszechny „kodeks karny ogarnąć powinien w s z y s t k i i e (c. a.) czynny karygodne w tem rozumieniu, że żadne skazanie na karę nie może nastąpić inaczej, jak tylko na zasadzie przepisów kodeksu karnego”. Pobudki powyższej uchwały charakteryzują bodaj najdosadniej własne słowa wypowiedziane w dyskusji przez wnioskodawcę przyjętej formuły, Prezesa Wy-

działu Karnego Komisji Kodyfikacyjnej, Franciszka Nowodworskiego:

„... Idzie o zagadnienie zasadnicze: — mówi} Prezes Wydziału, — czy wcielić wykroczenia policyjne do kodeksu (karnego), czy też opracować dla nich osobną ustawę karną?

Zasady ogarnięcia przez kodeks karny i t. zw. wykroczeń policyjnych bynajmniej nie obala względ na liczne u nas ustawy, stosujące administracyjne prawo karania, i na stałą w tym kierunku tendencję Sejmu Rzeczypospolitej. Uwydatniająca się tendencja wyposażenia wszystkich niemal władz administracyjnych w prawo bezpośredniego — bez sądu — wymierzania kar, zagraża zdrowiu naszego Państwa, bo przeczy naczelnej zasadzie podziału władz w państwie na prawodawczą, wykonawczą i sądową. Przy pracy kodyfikacyjnej zasada ta musi przyświecać i kierować budową tej pracy, a stąd kodeks karny polski powinien wziąć rozbrat stanowczy z wszelkimi karami bez sądu. I próżno się przytem obawiać kolizji kodeksu z poszczególnemu ustawami, uświęcającami kary administracyjne, bo takim kolizjom zapobiegnie przepis ogólny i zasadniczy, że „wszelkie przepisy ustaw poszczególnych, nadające różnym władzom administracyjnym prawo wymierzania kar, — tracą moc z chwilą wejścia w życie kodeksu”. Żadnych wtedy kolizji i sprzeczności nie będzie. Natomiast rażące kolizje zachodzą wciąż obecnie, gdy bodaj każde ministerstwo ma swoje odrębne ustawy i odrębną władzę wymierzania kar najrozmaitszych i w najrozmaitszym trybie. Co się tyczy dzielnic Rzeczypospolitej z b. zaboru austriackiego, w których administracyjne orzecznictwo karne jest tak obszerne, to tam wypadnie oczywiście wprowadzić tę zmianę stopniowo, ale temu zaradzą przepisy przechodnie do kodeksu karnego. W związku zaś z tem można i trzeba pamiętać, że wogóle przekazywanie licznych kategorii drobniejszych spraw o wykroczenia orzecznictwu administracyjnemu, bądź co bądź, podkopuje w społeczeństwie poczucie i powagę prawa i nastrocza pole do samowoli. Nawet drobne sprawy mają nieraz w tym względzie poważne znaczenie, a zupełnie jest pozbawiony słusznej podstawy wygłaszany częstokroć argument, że potrzeba wiele spraw karnych o wykroczenia pozostawić do rozstrzygnięcia policji z uwagi, że mamy za mało jeszcze dobrych prawników na urzędy sędziowskie. Naprzód, bowiem jest to względ; czysto przejściowy, a powtóre, z pewnością mamy stosunkowo więcej dobrych prawników wśród sędziów, aniżeli wśród urzędników policyjnych i administracyjnych, i stąd słuszniej jest pozosta-

wić orzecznictwo w drobnych sprawach karnych sądom, aniżeli przekazywać je administracji". Zarówno rzeczona uchwała Komisji Kodyfikacyjnej, powzięta głosami przedstawicieli w Wydziale prawników z b. Kongresówki i Wielkopolski, jak i jej przytoczone uzasadnienie, dążące wyraźnie do „usadowienia wszelkich możliwych przestępstw” (według wyrażenia prof. Makarewicza), odbiły się głośnem echem — krytycznem w Małopolsce; jej przedstawiciele w Wydziale, przyzwyczajeni w swej dzielnicy do szerokiego zakresu uprawnień karnych władz administracyjnych, działających w tym względzie najzupełniej poprawnie i z korzyścią dla biegu interesów publicznych, nie mogli pojąć ujawnionej w ten sposób bezwzględnej nieufności do urzędników administracyjnych, wyłączającej jakąkolwiek formę władzy karzącej poza władzą sądowniczą. Przypuszczano, że grają tu rolę niepoślednią smutne wspomnienia biurokracji rosyjskiej w b. dzielnicy kongresowej: łapówki, nadużycia i samowola, których ofiarą był b. zabór rosyjski przez długie lata. I wskazywać, że przecież chodzi tu o uprawnienia do sądenia i karania w pewnych specjalnych wypadkach dla urzędnika własnego, obywatela polskiego, od którego wymagać się będzie szeregu rękojmi pod względem wykształcenia i moralności.

Najwymowniejszym wyrazem tych poglądów był artykuł krytyczny prof. Makarewicza, zamieszczony we lwowskim „Przeglądzie prawa i administracji”, w artykule tym główny referent Części Ogólnej Kodeksu Karnego, po przedstawieniu szeregu dowodów użyteczności, a nawet konieczności podziału uprawnień karnych między władze sądowe i administracyjne, a w związku z tym podziałem i ułożeniu dwóch ustaw karnych, powszechnej i policyjnej, streszcza swe wywody co do zapadłej uchwały w konkluzji następującej: „uchwała Wydziału Karnego K. K., zdaniem prof. Makarewicza”, a) jest równoznaczna z odłożeniem utworzenia nowego kodeksu karnego od *calendas graecas*, aż do utworzenia jednolitego prawa administracyjnego w całym państwie, gdyż z tern prawem przekroczenia administracyjne pozostają w najściślejszym związku i oderwać ich od prawa administracyjnego nie można; b) jest postulatem niemożliwym do przeprowadzenia ze względu na odmienną naturę przestępstw administracyjnych i łączącą się z tern odrębną część ogólną prawa karnego administracyjnego; c) jest postulatem trudnym do przeprowadzenia ze względu na proces karny, gdyż dla przestępstw administracyjnych istnieć powinien odrębny typ postępowania karnego; d) sprzeciwia się postulatowi teorii

i praktyki prawa karnego, ujętemu jeszcze przez Rzymian w zasadzie: *minima non curat praetor*; e) grozi¹ obniżeniem poziomu sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości karnej, gdyż masowe załatwianie spraw administracyjno - karnych sprowadza jako nieuniknione następstwo — przyzwyczajenie do szablonowego i dorywczego załatwiania spraw sądowych; f) nie odpowiada poczuciu ani społeczeństwa naszego, które objawiło się w sejmowym ustawodawstwie, ani rządu, który dał wyraz swym zapatrywaniom w epoce przedsejmowej, a nadto w czasach najnowszych zapowiedział wprowadzenie odrębnego sądownictwa administracyjnego".

Zestawiliśmy w przedmiocie uprawnień karnych władz administracyjnych dwa gruntownie umotywowane a biegunowo sprzeczne poglądy dla tego, aby tem wyraźniej uwydatnić, że dane zagadnienie kodyfikacyjne, pomimo swej pozornej prostoty i jasności, nie jest bynajmniej ani tak proste, ani tak łatwe do rozwiązania.

Należało tu wziąć pod uwagę, przy odszukiwaniu drogi właściwej do decyzji ostatecznej, szereg słuszných przesłanek w obu poglądach, starać się je możliwie uwzględnić i zarazem zbliżyć jaknajbardziej, wreszcie — na gruncie owego zbliżenia — wytworzyć nową, trzecią konstrukcję kompromisową, któraby — w miarę możliwości — zadowolić mogła zwolenników obu ścierających się prądów w danej materji. Z pobudek powyższych wypłynął na następny majowy posiedzeniu Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej mój wniosek w przedmiocie ponownego rozważenia zapadłej uchwały i powzięcie decyzji w tym względzie w 2-gim czytaniu pod nieco odmiennym kątem widzenia.

W rzeczonym wniosku wyraziłem pogląd, że nie jest wskazana dla pracy kodyfikacyjnej w Polsce droga konsekwentnie jednostronnego rozstrzygnięcia, powyższego zagadnienia, czy to w znaczeniu opracowania ustawy karnej powszechnej, obejmującej wszystkie czyny karygodne, czy też w znaczeniu równorzędnego opracowania dwu kodeksów karnych: ogólnego, obejmującego występki i wykroczenia, ścigane sądownie, oraz policyjnego, poświęconego występkom administracyjnym i zwłaszcza t. zw. „wykroczeniom policyjnym".

Natomiast oświadczyłem, że, zdaniem mem, wybrać należy drogę pośrednią, a mianowicie: a) w kodeksie karnym ogólnym należy, pod nazwą zbrodni i występków, zawrzeć wszystkie czyny karygodne w ścisłym znaczeniu, t. j. wszel-

kie pogwałcenia dobra państwa, społeczeństwa lub jednostki do tyła, w rozumieniu prawodawcy, poważne, że zagrożone przezeń karami pozbawienia wolności, choćby w postaci krótkoterminowego aresztu; b) z drugiej strony, w kodeksie karnym policyjnym należy objąć wszelkie zagrożone nieznaczoną karą pieniężną drobne wykroczenia przeciwko zakazom lub nakazom ustawy, albo uprawnionym rozporządzeniom lub zarządzeniom władz rządowych, lub samorządowych; c) wyodrębnienia jeszcze trzeciej kategorii czynów karygodnych, jako „wykroczeń” trzeba zaniechać, dzieląc wszelkie odnośne stany faktyczne pomiędzy dwa wskazane powyżej kodeksy karne, ogólny i policyjny.

W końcu na poparcie powyższych wniosków raz jeszcze zaznaczyłem, że sprawy podziału przestępstw, a w związku z tem, i sprawy podziału ustaw karnych, nie należy traktować krańcowo. Jest mnóstwo drobnych przestępstw *sui generis*, za które kara grzywny w zupełności wystarcza, i którym, jako balastem mniejszej wagi, nie godzi się przeciążać ogólnego kodeksu karnego. Jest tedy rzeczą celową i właściwą wszelkie tego rodzaju drobne wykroczenia ująć w ramy osobnego kodeksu karnego policyjnego, bacząc, iżby był jaknajkrótszy i jaknajprostszy.

Wskazana propozycja kompromisowa, która, jak się niebawem przekonamy, do pewnego stopnia pogodziła istniejące sprzeczności poglądów i umożliwiła nawet opracowanie formuły ostatecznej łącznie z referentem głównym przedmiotu obrad, prof. Makarewiczem, — wymaga nieco szczegółowszego wyjaśnienia.

Tworząc kodeks karny bez zamiaru wyodrębnienia z niego t. zw. wykroczeń policyjnych, wypadłoby w części szczegółowej Kodeksu Karnego spotkać się z szeregiem przepisów, dotyczących rozmaitych wykroczeń drobnych, które powodują minimalną szkodę społeczną i właściwie skierowane są nie tyle przeciwko określonemu dobru idealnemu, czy też materialnemu jednostki lub ogółu, ile przeciwko zarządzeniom władz administracyjnych w zakresie porządku publicznego i normalnego funkcjonowania poszczególnych gałęzi administracji.

Innemi słowy, różnica między temi wykroczeniami, a przestępstwami w ścisłym znaczeniu tkwi, jak się wyraził prof. Krzymuski, w tem, że w wykroczeniach powyższych występuje na plan pierwszy czynnik — nieposłuszeństwa nakazom lub zakazom ustaw lub rozporządzeń, gdy natomiast bezprawia karne są zamachem na czyjeś dobro.

Ujemną stroną wyżej wyłuszczonego poglądu na kodeks karny, jako na księgę powszechną przepisów karzących, obejmującą wszystkie rodzaje i postacie czynów karygodnych, nawet najdrobniejszych, byłoby, że w tym systemie część szczegółowa Kodeksu Karnego miałaby wielką objętość, a rozpoznawanie spraw o drobne wykroczenia obarczyłoby sądy nadmiarem spraw mniejszej wagi.

Już w Rzymie tego rodzaju bagatelne zakłócenia porządku publicznego nie należały do sądów; rozpoznawały je władze administracyjne w myśl ustalonej zasady, że „*minima non curat praetor*”.

Otóż i u nas wyrokowanie w tej tak podrzędnej a zarazem wspólnej dziedzinie wykroczeń policyjnych powierzyćby można bezpośrednio władzom administracyjnymi, ściślej — policyjnym. Władze te w drodze własnych instancyj, bez zastrzeżenia możności odwołania się do wyroku sądowego lub tembardziej, w razie istnienia powyższego zastrzeżenia, mogą (bez skomplikowanych ustaw proceduralnych, owszem w trybie uproszczonego postępowania sądowego), doskonale na przykład rozstrzygnąć: czy i ile marek „opłaty” ściągnąć należy od winnego za jazdę po lewej stronie ulicy, zamiast strony prawej, lub za trzymanie sklepu otworem w porze, w której powinien już być zamknięty, albo za niezałatwienie meldunku, wywieszenie szyldu dłuższego, niżli rozmiar przepisany i t. p. Lecz, gdzie szukać zasady do rozgraniczenia owych drobnych czynów karygodnych, nadających się do bezpośredniej represji administracyjnej z jednej, i przestępstw, zawartych w kodeksie karnym z drugiej strony? Czy upatrywać podstawę podziału w jakościowej odmienności czynów obu kategorii? Ostatnimi czasy przed wojną wszechświatową, kwestja „wykroczeń policyjnych” była wielokrotnie przedmiotem rozważań na zjazdach prawniczych (zwłaszcza Międzynarodowego Zjednoczenia Kryminalistów) i ujawniła ogromne trudności teoretyczne i praktyczne, związane z jakościowym wyodrębnieniem wykroczeń policyjnych. Istotnej w tym względzie różnicy między wykroczeniami policyjnymi a czynami karygodnymi, wymagającymi sankcji karnej ogólnokodeksowej, nie da się ustalić i dla wzajemnego ich odróżnienia mogłoby zatem służyć jedynie kryterjum ilościowe, oparte na: 1) mniejszym lub większym rozmiarze szkodliwości społecznej danego czynu, 2) mniejszej lub większej jego podatności do przeobrażania się w czyn pod względem karnym obojętny i 3) mniejszej lub większej jego prostocie. Podział więc oparty na takich kryteriach zależy nie od zasadniczych

wyodrębnień pojęciowych, lecz wyłącznie od poczucia i woli ustawodawcy przy ocenie charakteru norm poszczególnych. To też, w toku dyskusji, referent prof. Makarewicz wręcz oświadczył, iż nie znajduje różnicy (jakościowej, p. a.) między przestępstwami administracyjnymi i sądowymi, bo jej faktycznie nie ma. Rozróżnić można te przestępstwa jedynie czysto technicznie: przestępstwa sądowe są te, które ustawa przekazuje sądom, a administracyjne te, które do kompetencji władz administracyjnych należą. W praktyce kompetencje te nieraz się nadmiernie różnią, bo władze naogół mają tendencję zaliczania do kompetencji administracyjnej spraw, które do niej nie należą. A więc w braku możliwości ustalenia kryterium różnic jakościowych przy ustalaniu granic i stosunku zobopólnego obu kodeksów karnych, ogólnego i policyjnego, należy z konieczności ograniczyć się do kryterium ilościowego, to znaczy zamieścić dany przepis karzący w jednym lub drugim kodeksie, w zależności od stopnia szkodliwości społecznej danego czynu, której wyrazem jest wyższy lub niższy rodzaj odnośnej sankcji karnej. I oto zbliżamy się do najistotniejszego zastrzeżenia, jakie uczyniła większość członków Wydziału Karnego, wyrażając swą zgodę na decyzję kompromisową. Zaznaczono mianowicie, że w każdym razie — wszystkie czyny karygodne, pociągające za sobą karę pozbawienia wolności, choćby jaknajkrótszą i nawet znacznieszą grzywnę, powinny wejść do kodeksu karnego ogólnego. Zasada powyższa będzie zarazem wytyczną dla wykreślenia zasadniczej linii demarkacyjnej pomiędzy orzeczaniami sądowymi i administracyjnymi, gdyż w danej materji kwestje prawa materialnego i proceduralne łączą się ze sobą tak ściśle, że rozgraniczyć ich niesposób, a nawet nie należy, gdyż właśnie kwestje proceduralne najbardziej skłaniają do utworzenia odrębnego kodeksu karnego policyjnego. A więc względem obywatela Rzeczypospolitej Polskiej karę pozbawienia wolności, lub znacznieszą grzywnę wyrzekać winien sędzia i tylko sędzia, a nie, jak to się rozpowszechniło obecnie, na mocy licznych ustaw sejmowych, również władze administracyjne, pozbawione znamion nierugowalności i niezależności sędziowskiej. To też administracyjne „jus puniendi” ograniczyćby należało do drobnych kar pieniężnych za najłżejsze wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu.

W ten tylko sposób zapobiegnie się upadkowi poczucia prawa, poczucia praworządności w społeczeństwie, utrwali się rękojmie wolności obywatelskiej w Rzeczypospolitej, zgodne z tradycją polską i zarazem z wymogami nowożytnej pań-

stwowości. Jak dalece warunek co do odrodzenia i trwałego zabezpieczenia w nowym ustawodawstwie polskiem dawnej konstytucyjnej rękoi: „neminem captivabimus nisi jure victum” — uznawano za decydujący o losach omawianego kompromisu między zwolennikami i przeciwnikami uprawnień karnych władz administracyjnych, dowodzi, między innemi, wniosek „konstytucyjny” prof. Mogilnickiego; wnioskodawca żądał w toku dyskusji, a ostatnio ponowił to żądanie w prasie prawniczej (Gazeta Sądowa Warszawska), aby przesłać Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, celem nieodzownego zamieszczenia w Ustawie Konstytucyjnej, projekt formuły zasadniczej, bronionej przez nas obu łącznie na sesji majowej Komisji Kodyfikacyjnej, a brzmiącej, jak następuje: „Obywatel może ulec karze jedynie z wyroku właściwego sądu. Ustawa może wprowadzić wyjątki od tej zasady dla wykroczeń o charakterze porządkowym lub skarbowym, pociągających za sobą drobną grzywnę, nie ulegającą, w razie nieuiszczenia, zamianie na karę pozbawienia wolności”.

Głosowanie nad powyższym wnioskiem, ze względów głównie formalnej natury, odroczone, przyjęto natomiast, niemal jednogłośnie, treść istotną tego wniosku, zawartą w projekcie uchwały, w redakcji łącznej referenta prof. Makarewicza i mojej, jako korreferenta, osnowy następującej:

„Projekt Ustawy Karnej należy układać z myślą stworzenia w przyszłości osobnego Kodeksu Karnego policyjnego w rozumieniu, że: a) Kodeks Karny ogólny ma objąć, pod nazwą zbrodni i występków, przestępstwa, skierowane przeciwko dobru państwa, społeczeństwa lub jednostki, zagrożone karą na osobie — zasadniczą, lub zamienną; b) Kodeks zaś Karny policyjny ma objąć wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu, zagrożone drobną karą pieniężną, nie ulegającą zamianie na karę pozbawienia wolności”.

Zapadła w Komisji Kodyfikacyjnej uchwała dziwnie się zbiega z istniejącymi w tym względzie ustawami francuskimi; we Francji również sprawy, nawet drobne, należą do sądów, t. zw. trybunałów policji zwykłej (tribunaux de simple police), obok zaś rzeczonych „trybunałów” w szczupłym zakresie uprawniono do wymierzania grzywny w sprawach budowlanych, utrzymywania dróg, obwarowywania rzek i kanałów i t. p. — t. zw. „rady prefektury”, czyli władze administracyjne.

Zbliżam się ku końcowi mych wywodów i stwierdzić muszę, że wydział karny Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej stosunkowo nader pomyślnie rozwiązał trudne

i skomplikowane zagadnienie uprawnień karnych władz administracyjnych. Rzeczoną uchwałę uzupełniły, pod względem ustrojowymi i proceduralnym, znamienne opinie VI Zjazdu Prawników i Ekonomistów Polskich; opinie powyższe: 1) ograniczyły tylko do władz policyjnych owe uprawnienie do wyrzekania drobnej grzywny za wykroczenia, objęte kodeksem karnym policyjnym, przyczem, 2) zastrzeżono jeszcze, że sprawy o „wykroczenia policyjne”, objęte, kodeksem policyjnym, nie powierza się wyłącznemu orzecznictwu władz administracyjnych w drodze własnych instancyj, lecz zawsze z prawem obywatela odwołania się do postępowania sądowego.

A więc głos fachowej opinii prawniczej, zarówno w ściślejszym gronie członków Wydziału Karnego Komisji Kodyfikacyjnej, jak i na szerszym terenie obrad zjazdowych, wypowiedział się wyraźnie i stanowczo przeciwko szerokim pełnomocnictwom administracji w zakresie wymiaru sprawiedliwości karzącej.

Tak jest wszędzie wśród demokratycznych społeczeństw zachodu Europy.

Tak być powinno i u nas — jaknajprędzej.